

The new generation of private sector development programming : the emerging path to economic growth with poverty reduction,

J. Downing,
D. Snodgrass,
Z. Northrip,
G. Woller,
USAID/DAI,
microREPORT n° 44,
mars 2006

La nouvelle génération des programmes de développement du secteur privé : comment concilier croissance économique et réduction de la pauvreté ?

Depuis le milieu des années 90, nombreux sont les bailleurs de fonds qui sont intervenus dans le domaine de l'appui au secteur privé (DSP) dans les pays en développement. Plusieurs cadres conceptuels ont ainsi été élaborés afin de répondre de façon pertinente aux défis posés par le développement des petites entreprises. Si la littérature existante sur les méthodes et les interventions est d'ailleurs aujourd'hui de plus en plus abondante, retracer l'évolution du secteur en décodant les concepts et les orientations choisies s'avère nécessaire afin d'adopter une démarche pragmatique et opérationnelle. C'est ce que propose ce rapport de USAID qui tente d'établir l'état des lieux des tendances et offre ainsi un cadre d'analyse du secteur, utile, notamment, pour concevoir des outils d'évaluation de l'impact de ces programmes.

À l'heure où se pose la question de la mesure des impacts, il semble en effet cohérent d'adopter une vision rétrospective et d'effectuer un aller-retour systématique entre la théorie et les pratiques des bailleurs durant ces quinze dernières années.

Il s'agit donc d'explicitier, dans un premier temps, la notion de « croissance pro-pauvres » et la justification de cette orientation dans les programmes DSP à travers les trois axes que sont l'offre, la demande et l'environnement des affaires. Ce rapport tente ainsi de comprendre les problèmes auxquels sont confrontées les petites entreprises et de là les objectifs des programmes DSP.

Dans un deuxième temps, il convient d'appréhender les questions stratégiques qu'un bailleur doit se poser dès lors qu'il veut répondre à ces objectifs. Doit-il avoir recours à des actions spécifiques ou à une approche intégrée ? Quelles

interventions peuvent être mises en œuvre et de quelle manière ?

Enfin, les auteurs formulent des recommandations pour aider à la planification de cette nouvelle génération de programmes orientés vers le développement du marché.

UN NOUVEAU PARADIGME
AXÉ SUR LE DÉVELOPPEMENT
DES MARCHÉS

L'hypothèse d'une croissance
bénéfique pour réduire la pauvreté

L'objectif de réduction de la pauvreté a en effet conduit les bailleurs à s'interroger sur les liens qui existaient entre la croissance économique et la pauvreté

afin de renforcer les mécanismes qui permettent aux plus pauvres de bénéficier de celle-ci. Le secteur privé, et en particulier les petites entreprises, sont ainsi devenus des cibles incontournables. Ceci étant, comment intervenir auprès de ces populations pour que les programmes aient le maximum d'effets ?

D'abord, il convient d'analyser à travers quels cheminements la croissance économique peut influencer sur la pauvreté. Si celle-ci est définie comme le nombre d'individus ayant des revenus inférieurs à un certain seuil défini, l'impact de la croissance peut être mesuré de façon absolue (le revenu des pauvres augmente) ou relative (le revenu augmente plus rapidement que les « moins pauvres »). Les populations exposées peuvent bénéficier de la croissance à travers quatre canaux qui sont directement ou indirectement liés au renforcement du secteur privé. En effet, ils en bénéficient comme **entrepreneurs**, la croissance influant sur la demande de biens et de services, comme **consommateurs**, comme **bénéficiaires de transferts sociaux** puisque les revenus de l'État augmentent ou bien comme **travailleurs** (ce qui est particulièrement vrai lorsque la demande augmente dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre).

Ces canaux, bien qu'indépendants les uns des autres, n'en sont pas moins corrélés. Ils alimentent en retour la croissance et enclenche une dynamique vertueuse de développement.

Une fois ce constat effectué, les bailleurs ont déterminé trois principaux axes d'intervention qui conditionnent le développement du secteur privé (DSP) : l'offre, la demande et l'environnement des affaires. Ils nous donnent ainsi une grille de lecture qui peut permettre d'appréhender ce que l'auteur appelle la nouvelle génération de ces programmes.

La demande adressée au marché

Les problèmes auxquels sont confrontées les petites entreprises apparaissent d'abord liés à la demande. Si les pays en développement ont des caractéristiques différentes et des contextes spécifiques, ils rencontrent tout de même certaines contraintes similaires. D'abord, le manque ou la vétusté des transports,

des équipements publics et des infrastructures restreint considérablement la taille du marché potentiel et ne crée aucune incitation à se développer, à se spécialiser, ni même à innover. Les petites entreprises ne peuvent avoir accès qu'au marché local ou, au prix d'efforts considérables et de coûts prohibitifs, au marché régional.

Cette contrainte est d'autant plus forte qu'elle s'ajoute à une distribution particulièrement inégalitaire des revenus et au faible pouvoir d'achat des consommateurs finaux. De même, ni l'État ni les autres entreprises, qui seraient consommatrices de biens et services intermédiaires, ne possèdent davantage la capacité financière de soutenir une demande forte et durable.

Dans ce contexte, seule l'exportation de biens, malgré les coûts qu'elle entraîne, apparaît comme une manne intéressante. En théorie, ces marchés ne peuvent pas être saturés et les petites productions n'ont pas d'impacts sur les prix mondiaux. Bien que les marchés d'export semblent apporter une réponse pertinente, ils ne sont pourtant pas la panacée, puisqu'en pratique, les barrières tarifaires et non tarifaires rendent les coûts peu supportables pour les petits producteurs. Si la demande est souvent envisagée comme exogène, elle peut tout de même faire l'objet d'interventions spécifiques comme du conseil marketing ou des études de marché, c'est-à-dire toute intervention susceptible de permettre une meilleure différenciation des produits.

L'environnement des affaires comme catalyseur de la demande

L'environnement des affaires apparaît ensuite comme le catalyseur de la demande adressée au marché. Il modifie, en les limitant ou au contraire en les favorisant, les répercussions de la demande et sa formulation. Il dépend non pas d'appréciations subjectives mais d'une combinaison de critères plus ou moins qualitatifs qui permettent d'appréhender la réalité des obstacles aux investissements ou au développement des entreprises. Un climat favorable serait caractérisé par une information accessible et transparente sur la demande intérieure et extérieure, par une certaine stabilité socio-politique, par

de faibles coûts de transaction et un degré de risque relativement bas, ce qui favoriserait non seulement la création d'entreprises mais aussi l'innovation.

Cet environnement est caractérisé par plusieurs niveaux qu'il est utile de différencier : le niveau global, national, local et industriel.

Le **niveau global** d'abord comprend la panoplie de réglementations internationales concernant les tarifs douaniers, les normes et standards qualitatifs ou l'existence de quotas d'exportation.

Le **niveau national**, ensuite, peut-être défini de manière large ou plus restreinte. Pour la Banque mondiale, il ne s'agit que des réglementations relatives au droit des contrats, au droit du travail, aux créations d'entreprises ou à l'obtention de crédits. Pour d'autres bailleurs, il s'agit de tout ce qui a trait, de près ou de loin, aux processus productifs. Ainsi, la disponibilité en énergie, le transport et les infrastructures, la stabilité socio-politique, les réglementations économiques et sociales en matière de travail, de santé, d'éducation ainsi que les systèmes juridiques régissant le commerce, le droit des affaires, la propriété intellectuelle ou la concurrence sont autant de facteurs déterminant l'environnement des affaires. Cette définition empêche de distinguer clairement les priorités, mais permet d'adopter une vision systémique de ce même environnement.

Le **niveau local** s'apparente à l'application des réglementations existant au niveau national. Il est alors intéressant non seulement d'évaluer concrètement les coûts de transports, d'approvisionnement et de production d'une entreprise particulière, mais aussi d'analyser les décalages qui peuvent exister avec la réalité nationale et leurs conséquences sur les petites entreprises.

Enfin, le **niveau industriel** s'attache aux caractéristiques de la filière proprement dite et de ses réglementations spécifiques. Les interactions entre les différentes entreprises qui la composent, la structuration plus ou moins formelle du milieu professionnel ainsi que les types de contrats qui lient les entreprises entre elles sont des éléments qui permettent d'évaluer les opportunités d'apprentissage et de transformation au sein de cette même filière.

La réponse de l'offre

L'inégale capacité de l'offre à répondre à la demande qui est adressée au marché s'explique par plusieurs facteurs liés essentiellement aux différentes compétences techniques et aux capacités entrepreneuriales inégales des entreprises. La connaissance des marchés et des technologies selon les produits demandés fait souvent défaut, de même que l'aptitude à identifier les besoins ou la capacité à créer des avantages qui différencient une entreprise d'une autre. Afin d'évaluer ces capacités, plusieurs critères peuvent être pertinents et doivent être pris en compte.

● La formation de réseaux

D'abord, la constitution en réseau et la nature des liens qui existent dans ce réseau apparaît comme un facteur clé qui peut permettre d'accroître l'efficacité d'une entreprise, de différencier les produits ainsi que d'acquérir un certain pouvoir de marché en diversifiant les activités autour d'un même produit. Un réseau joue le rôle de pont entre la demande et l'offre disponible à travers les liens d'affaires qui existent entre les parties prenantes. Il s'agit également d'un moyen de générer des externalités positives par la proximité géographique. Il peut être horizontal alors appelé grappe d'entreprises (cluster), attachée à un produit spécifique, ou vertical comme filière de transformation.

La structuration de ces réseaux, qu'elle soit formelle ou non, n'a pas tant d'importance puisqu'ils ne sont pas une finalité mais un moyen de développement des petites entreprises, un moyen parfois de diversifier ses marchés et de valoriser sa production. Les filières ou liens verticaux comprennent l'ensemble des relations qui existent entre fournisseurs, clients et distributeurs tout au long de la chaîne de valeur ajoutée, de la matière première au produit fini. La nature et la taille des entreprises qui la composent peuvent être très différentes d'une filière à l'autre, ce qui influe largement sur les rapports de pouvoir qui structurent la filière. Humphrey et Schmitz ont ainsi identifié quatre modèles de gouvernance dans les filières. Les relations de marché « courantes » indiquent une absence de

relations particulières entre les acheteurs et les vendeurs, dans la mesure où le produit est standardisé et l'offre concurrentielle. Les relations de coopération indiquent une division des fonctions et un certain degré de concertation au sein de la filière. Toutefois, ce sont les deux dernières catégories, les relations quasi-hiérarchiques et hiérarchiques qui souvent concernent les petites entreprises dans les PED. Des entreprises chef de file leur imposent un haut niveau de contrôle, voire s'approprient certaines des fonctions de l'entreprise en les intégrant comme filiales. Elles facilitent la valorisation des produits et des processus, favorisent les transferts de technologies mais empêchent souvent la répartition fonctionnelle des activités.

● L'importance du marché des services aux entreprises (BDS)

L'existence et la qualité du marché des services aux entreprises, qu'ils soient financiers ou non financiers semblent être un critère pertinent d'analyse des besoins. La capacité de ces prestataires à adapter leurs produits à la demande est en effet un point crucial qu'il convient de renforcer.

● La valorisation de l'entreprise

Le processus de valorisation d'une entreprise se traduit par la création de valeur ajoutée supplémentaire qui peut concerner le produit, l'organisation fonctionnelle, les procédés ou l'ajout de secteurs complémentaires d'activités. En effet, une sophistication du produit ou l'utilisation de nouvelles technologies comme une division fonctionnelle plus complexe contribuent à valoriser l'entreprise qui entreprend ces changements. Toutefois, l'ampleur des impacts dépend largement de la place que l'entreprise occupe dans la filière, de son type de gouvernance et de la nature des incitations à ces changements. Il apparaît donc nécessaire d'analyser le type de relations de pouvoir et d'incitations.

● Les relations de pouvoir et l'existence d'incitations

Les mécanismes d'apprentissage et d'innovation au sein d'un réseau, loin d'être systématiques, se déclenchent en fonction des incitations financières et non fi-

nancières ainsi qu'en fonction de l'existence de mécanismes de transfert plus ou moins formels. S'engager dans un processus de transformation occasionne des coûts, accroît les risques et l'incertitude, et suppose donc un accompagnement. En particulier, la mise en place d'une collaboration productive entre deux entreprises doit reposer sur une information transparente et sur la bonne foi des parties prenantes, afin d'établir une relation avantageuse pour les deux. Si les avantages ne sont pas équitables, leur répartition doit tout du moins être équilibrée, claire et acceptée par tous. Ces conditions sont requises pour faire fonctionner au mieux des marchés encore loin d'être fonctionnels dans les PED.

OUTILS POUR LES INTERVENTIONS STRATÉGIQUES DE CES PROGRAMMES

L'existence de biens publics, d'externalités ou d'asymétries d'information témoigne de l'incapacité des marchés à tout réguler et justifie donc l'intervention des bailleurs de fonds. Il s'agit moins d'interventions directes sur les marchés que d'actions indirectes censées renforcer les mécanismes autorégulateurs des marchés. Plusieurs questions se posent sur les modalités de l'intervention qui permettent aussi de comprendre les options stratégiques des bailleurs et ce qui les différencie.

Améliorer l'environnement des affaires, renforcer l'offre ou poursuivre une combinaison des deux ?

Le fait de privilégier les interventions sur l'environnement des affaires plutôt que d'appui à l'offre repose sur une certaine confiance dans les mécanismes d'auto-régulation des marchés. Cette approche consiste à supposer qu'il existe un « instinct naturel » des entrepreneurs à savoir quoi produire et comment, ce même instinct permettant à l'entrepreneur de déchiffrer la demande et d'adapter sa production en conséquence. Dans ce cas,

créer les conditions favorables à ces mécanismes automatiques en améliorant l'environnement des affaires est privilégié. La Banque mondiale, dans cette même optique, n'accorde pas de préférence aux petites entreprises uniquement sur la base de leur taille.

À l'inverse, les bailleurs qui mettent l'accent sur l'offre préconisent la formation et l'appui technique directement aux entreprises. Jusqu'aux années 2000, il s'agissait de la forme la plus courante d'appui. Si la première démarche revient à négliger les entreprises qui n'ont pas la capacité, seules, de s'intégrer dans les marchés et si l'appui technique direct conduit à fausser les marchés en introduisant des distorsions, il est raisonnable d'envisager une combinaison pertinente des deux. Les modalités de cette combinaison doivent être définies en fonction des complémentarités entre les deux stratégies et de leurs limites respectives.

Actions spécifiques ou programmes intégrés ?

Les bailleurs ont évolué de plus en plus vers des programmes intégrant diverses composantes afin d'obtenir des impacts plus importants. Cette démarche axée sur les résultats conduit à privilégier des interventions de grande envergure pour pouvoir plus aisément mesurer et observer les impacts.

Quels projets mettre en œuvre prioritairement ?

Selon les options stratégiques définies et leurs objectifs, les bailleurs ont le choix entre un certain nombre d'interventions.

En ce qui concerne l'environnement des affaires, plusieurs démarches sont mises en œuvre selon les cibles et les objectifs.

► **Initier des réformes sur les réglementations.** Trois axes sont généralement définis, l'un concernant les affaires en général, l'autre concernant les filières et les grappes d'entreprises et le dernier visant la suppression des biais contre les petites entreprises. La dérégulation, la décentralisation des instances régulatrices, les réformes fiscales vers plus de simplifications ou l'amélioration des contrats sont autant d'outils mis à la

disposition des bailleurs pour agir sur ces leviers de réforme. La structuration en groupes de pression pour initier ces réformes est d'ailleurs encouragée car considérée comme plus efficace que les conditions imposées par les bailleurs.

► **Renforcer les capacités juridiques et réglementaires** des institutions locales.

► **Assurer la transparence des réformes et des politiques économiques nationales** en améliorant la gouvernance et la responsabilité des instances de réglementations.

► **Agir sur les normes et les accords internationaux**, en particulier par la constitution d'associations qui joueront le rôle de groupe de pression dans les instances internationales de réglementation.

► **Réduire les obstacles au commerce et aux investissements.** Il s'agit notamment de limiter les droits de douane, d'améliorer la communication, de renforcer les mécanismes de certification aux standards des marchés extérieurs, de réduire les contraintes aux investissements directs à l'étranger.

En ce qui concerne le renforcement de l'offre, on peut également distinguer plusieurs leviers de développement.

► **Renforcer les filières.** Les programmes se centrent alors sur un sous-secteur spécifique et tentent de multiplier les liens d'affaires entre les chaînons de la filière. Systématiser les relations avec les fournisseurs et les clients, constituer des groupes de producteurs et favoriser les transferts de technologies sont des objectifs prioritaires de ce type de programmes. USAID est le bailleur le plus reconnu pour la mise en œuvre de cette démarche. Deux tiers de ses programmes l'adoptent et près de 90 % des programmes supposent le dialogue et la formation d'organisations professionnelles. D'autres bailleurs, comme la Société financière internationale, mettent l'accent moins sur les liens d'affaires que sur le renforcement des capacités de la filière en général, en favorisant les entreprises leaders.

► **Développer les grappes d'entreprises.** Il s'agit alors de se concentrer sur les liens d'affaires locaux et d'identifier les contraintes communes à un groupe d'entreprises pour les inciter à collaborer pour réduire cette contrainte.

► **Améliorer l'accès au financement des entreprises et/ou des filières.** Le succès des initiatives de microfinance mises en œuvre depuis près de 25 ans a permis le financement d'une grande partie des activités productives dans les PED. Toutefois, certains observateurs ont fait remarquer que, si les micro-entreprises ont accès au crédit, les petites et moyennes entreprises peinent à y avoir accès, faute d'instruments de crédit adaptés.

► **Renforcer les marchés d'appui¹.** Les prestataires de services aux entreprises comme, à titre d'exemple, les sociétés de transport ou de réparation tout comme les entreprises de conseil s'inscrivent comme des cibles potentielles des programmes car ils jouent un rôle fondamental d'appui. La popularité des BDS ces dernières années est d'ailleurs allée croissante pour perdre petit à petit de sa vigueur. En effet, la prestation par le marché de services de conseil apparaît peu pertinente dans des filières non intégrées qui présentent des dysfonctionnements et un marché encore peu mature.

► **Renforcer les organisations professionnelles².** Celles-ci ne doivent pas être considérées comme une fin en soi mais bien comme un moyen de développement des filières ou des grappes d'entreprises. Les incitations qui poussent les entreprises à se regrouper sont souvent insuffisamment explicitées, ce qui rend peu efficace la constitution d'associations. De même, la politisation de certaines de ces organisations formelles apparaît comme un obstacle à la promotion des réformes. Il convient d'inciter à l'action collective plus qu'à formaliser nécessairement ces associations.

Enfin, les projets liés au renforcement de la demande, qui, dans bien des cas, est considérée comme exogène, comprennent essentiellement deux composantes. La cible reste l'entreprise, qui est encouragée à se différencier des autres producteurs.

¹ NdT : les marchés d'appui ou « supporting markets » englobent tous les services financiers ou non financiers relatifs à l'activité des entreprises (transport, réparation, vétérinaires, conseil en gestion, etc.).

² NdT : il s'agit des « Business Membership Organizations » ou BMOs, désignant les organisations intra ou interprofessionnelles, formelles ou non.

► **Renforcer par le marketing la capacité des entreprises à différencier ses produits.** Cet aspect a souvent été négligé faute de compétences lors de l'implantation des projets. Ainsi, c'est généralement par le biais des institutions de microfinance (IMF) que sont fournies les formations en marketing ainsi que les études de marché. Toutefois, dans l'approche filière, l'entreprise chef de file peut bénéficier de ce type de projet afin d'augmenter le potentiel commercial des produits finaux de la filière, ce qui se répercutera ensuite sur les autres chaînons.

► **Établir une politique de marque.** Cet objectif s'inscrit souvent dans l'approche par grappes d'entreprises. Il s'agit de créer des niches commerciales par une publicité spécifique. USAID a promu ainsi au Sri Lanka la production d'un diamant spécifique, « le Ceylon Sapphire ». Le secteur du tourisme apparaît également comme un secteur où les opportunités de collaboration entre entreprises sont considérables dans la mesure où tant les compagnies aériennes que les hôtels ou les restaurants visent les mêmes clients.

Intervenir directement ou faciliter le marché ?

La facilitation à travers l'approche orientée marché s'est peu à peu substituée à l'appui direct qui s'est avéré inefficace et peu pérenne.

Inspiré par le succès des IMF, les bailleurs ont transféré leurs compétences à des consultants locaux afin de créer un marché viable de services aux entreprises. Toutefois, cette démarche ne suscite plus autant d'enthousiasme dans la mesure où les marchés de services aux entreprises sont rarement constitués, ni même fiables. De plus, de nombreux bailleurs ont continué à octroyer des subventions à travers des dispositifs comme les chèques services.

Cette situation conduit à une concurrence inopportune entre bailleurs. De plus en plus, les interventions sont axées sur l'environnement des affaires et non sur le marché en considérant que les BDS sont intégrés dans les transactions entre entreprises.

OUTILS DE PLANIFICATION

Vers une typologie des pays

Dans un objectif de clarification des enjeux et des stratégies, une typologie des pays partageant des caractéristiques communes apparaît nécessaire. Ainsi, USAID distingue des pays relativement stables, d'une part, où la gouvernance est considérée comme faible à très bonne et où l'aide étrangère peut contribuer efficacement au développement du pays, et les pays fragiles, d'autre part, comme les pays en conflits ou en reconstruction, en crise ou en faillite. La question est ici d'établir le degré d'utilité de l'aide étrangère.

D'autres critères, comme le PIB, son taux de croissance, la stabilité politique ou la taille du marché permettent d'autres classifications. À titre d'exemple, 2/3 des programmes d'USAID concernent les pays en développement, 1/3 les pays en transition d'Europe de l'Est et d'Asie centrale. Certains bailleurs concentrent leur aide dans une zone géographique comme, par exemple, la Banque mondiale qui inscrit la moitié de ses programmes d'appui au secteur privé dans les pays d'Afrique subsaharienne. À la différence d'USAID qui agit dans les pays émergents à croissance relativement importante, le département de coopération internationale du Royaume-Uni se centre sur les pays les plus pauvres et en particulier les anciennes colonies anglaises.

Des critères plus spécifiques liés à l'environnement du marché semblent également intéressants pour permettre une meilleure contextualisation des programmes. On mesure ainsi les coûts de transaction et d'opportunité (coûts de création d'entreprises, etc.), le risque pays ou le degré de prégnance du biais contre les petites entreprises. Schiffer et Weder³ ont ainsi mis en évidence ce biais en Amérique Latine, dans les Caraïbes et dans les pays en transition, notant que la déréglementation contribuait à diminuer ce biais.

³ NdT : cité par l'auteur dans Schiffer, Mirjam et Béatrice Weder (2001), « Firm Size and the Business Environment : Worldwide Survey Results », IFC, Discussion Paper 43, Washington DC.

L'évaluation des impacts

Les suivis de projets ou PMP d'USAID (Performance Management Plan) mesurent les progrès réalisés mais n'attribuent pas ces progrès au programme proprement dit. L'évaluation ex-post des programmes d'appui au secteur privé s'avère donc nécessaire afin d'orienter plus justement la conception des programmes.

On doit alors s'interroger sur la manière d'évaluer les impacts, ainsi que sur l'approche qui a le plus d'impact. Quels sont les impacts attribuables au projet et ceux-ci sont-ils plus importants que dans les programmes plus anciens, qui n'étaient pas orientés vers le développement du marché ? Autant de questions que les praticiens doivent se poser pour permettre de faire évoluer les programmes en réponse aux attentes qu'ils suscitent.

CONCLUSION

Cet état des lieux des cadres conceptuels qui ont permis la mise en œuvre des programmes d'appui au secteur privé permet non seulement de comprendre l'orientation et les cibles de ces programmes mais également les options stratégiques choisies. Cette démarche fournit des indications pour la réinvention d'instruments efficaces et opérationnels et pour la compréhension des chaînes de causalité des impacts.